

Brussel, 6.9.2023
COM(2023) 506 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**41e jaarverslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de
antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsactiviteiten van de EU en het gebruik van
handelsbeschermingsinstrumenten door derde landen ten aanzien van de EU in 2022**

{SWD(2023) 287 final}

SAMENVATTING

Dit is het 41e verslag over de handelsbeschermingsactiviteiten van de Europese Unie (EU). Het heeft betrekking op de antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsactiviteiten van de EU, de handelsbeschermingsactiviteiten van derde landen met betrekking tot goederen die uit de EU worden ingevoerd en de activiteiten van de raadadviseur-auditeur in 2022. Het gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie en bijlagen met meer gedetailleerde informatie en statistieken.

In het verslag wordt benadrukt dat in 2022 het onderzoek van zaken nog altijd belangrijk was, met het hoogste aantal zaken dat in de afgelopen vijf jaar werd ingeleid, voornamelijk met betrekking tot nieuw onderzoek van bestaande maatregelen. In dit jaar werden voor veel gevallen de werkmethoden van vóór de pandemie weer opgepakt, omdat de reisbeperkingen werden opgeheven en er meer controlebezoeken ter plaatse konden worden afgelegd. Het aantal *nieuwe* zaken was lager dan voorgaande jaren, als gevolg van een lager aantal klachten van de bedrijfstak. Dit is hoogstwaarschijnlijk te danken aan minder schade veroorzakende invoerconcurrentie in de vorm van lagere volumes of hogere prijzen in 2021 en 2022 tijdens de periode na het COVID-herstel, waardoor de EU-bedrijfstak marktaandeel en hoge winsten kan hebben gewonnen. Een vergelijkbare daling in nieuwe zaken werd gezien bij belangrijke gebruikers van handelsbeschermingsmaatregelen wereldwijd¹. Aan de andere kant betekent de instelling van *definitieve* maatregelen in de loop van het jaar dat er eind 2022 177 maatregelen van kracht waren, waarmee bijna een half miljoen banen werden beschermd. Hieronder val banen in de sector duurzame energie (zoals windmolens en zonneglas) en in de digitale sector (zoals optische vezelkabels), die belangrijk zijn voor het verwezenlijken van de green deal en digitale doelstellingen van de EU.

De Commissie heeft er in 2022 ook op toegezien dat de maatregelen doeltreffend blijven. Risicogeoriënteerde monitoring en snelle actie om eventuele gevallen van ondermijning van maatregelen aan te pakken, wordt weerspiegeld in het feit dat meer dan een vijfde van de huidige maatregelen het gevolg is van maatregelen tegen ontwijkingspraktijken.

Ondanks de afnemende impact van en het toegenomen herstel van de COVID-19-pandemie, werd de wereldhandel dit jaar voor nieuwe uitdagingen gesteld na de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde Russische militaire agressie tegen Oekraïne. Onder de vele stappen die zijn genomen om Oekraïne te helpen, ook door middel van handelsmaatregelen, heeft de EU alle invoerrechten en alle handelsbeschermingsmaatregelen op goederen die uit het land worden geïmporteerd, opgeschort om de ernstige schade aan hun economie te helpen beperken en de Oekraïense producenten en exporteurs te steunen. Daarnaast heeft de EU de toepassing van de vrijwaringsmaatregel voor staal ten aanzien van goederen uit Oekraïne opgeschort.

Er was een aanzienlijke daling van 73 % in het aantal handelsbeschermingsonderzoeken van derde landen dat werd geopend tegen EU-uitvoer, wat een wereldwijde daling van minder nieuwe zaken in 2022 weerspiegelt. Het optreden van de Commissie in dergelijke zaken blijft belangrijk omdat het EU-exporteurs helpt zich te verdedigen tegen oneerlijke handelsmaatregelen en ervoor zorgt dat de toegang tot exportmarkten niet wordt belemmerd door ongerechtvaardigde handelsbeschermingsmaatregelen.

¹ Uit WTO-statistieken blijkt dat er tussen 2021 en 2022 een daling is van 47 % in nieuwe antidumping- en antisubsidieonderzoeken

DEEL 1 - TOEPASSING VAN HANDELSBESCHERMINGSINSTRUMENTEN IN 2022

1. ONDERZOEKSACTIVITEITEN

1.1. Algemeen overzicht

Eind 2022 waren in de EU 177 definitieve handelsbeschermingsmaatregelen van toepassing: 117 definitieve antidumpingmaatregelen (verlengd in 34 gevallen na onderzoeken naar ontwijking), 21 antisubsidiemaatregelen (verlengd in vier gevallen) en één vrijwaringsmaatregel. In vergelijking met 2021 is dat een stijging met veertien maatregelen. Deze maatregelen bieden bescherming aan meer dan 494 000 rechtstreekse banen in de EU.

Het aantal onderzoeken in 2022 sloot aan bij voorgaande jaren. Er liepen 99 onderzoeken, waaronder 21 oorspronkelijke en 78 nieuwe onderzoeken, vergeleken met 87² in 2021. Aan het einde van 2022 liepen er 48 onderzoeken.

In 2022 behandelde de Commissie verschillende verzoeken om opschorting van bepaalde handelsbeschermingsmaatregelen. De aanhoudende verstoring van de toeleveringsketens, die oorspronkelijk werd veroorzaakt door de COVID-19-crisis en verergerd werd door de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, heeft sommige marktdeelnemers ertoe aangezet om opschorting van bepaalde bestaande maatregelen aan te vragen. In 2022 werden echter geen maatregelen opgeschort op grond van artikel 14, lid 4, van de antidumpingbasisverordening³, omdat niet aan de wettelijke eisen was voldaan. Bovendien heeft de Commissie in juli 2022 besloten tot opheffing van de opschorting van de antidumpingmaatregelen voor platte aluminiumproducten uit China, die sinds oktober 2021 van kracht was.

Dit verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie dat meer informatie en statistieken bevat, alsook bijlagen voor de onderstaande punten.

1.2. Antidumping- en antisubsidieonderzoeken (zie bijlagen A tot en met I)

In 2022 heeft de Commissie vijf nieuwe onderzoeken (vier antidumpingonderzoeken en één antisubsidieonderzoek) geopend, vergeleken met veertien in 2021. Dit is weliswaar een daling, maar weerspiegelt het feit dat de handelsbeschermingsinstrumenten afhangen van de ontvangen klachten en dat het aantal klachten van de EU-bedrijfstak in 2022 lager was dan in voorgaande jaren. Deze daling van het aantal zaken kan worden verklaard door een daling van de invoer in 2021 en 2022, deels als gevolg van de hoge transportkosten, wat resulteert in een groter marktaandeel voor de EU-bedrijfstak en hoge prijzen. Ook de opleving na COVID-19, waardoor hoge winsten werden gegenereerd, kan ervoor gezorgd hebben dat de bedrijfstak in deze periode minder schade heeft geleden.

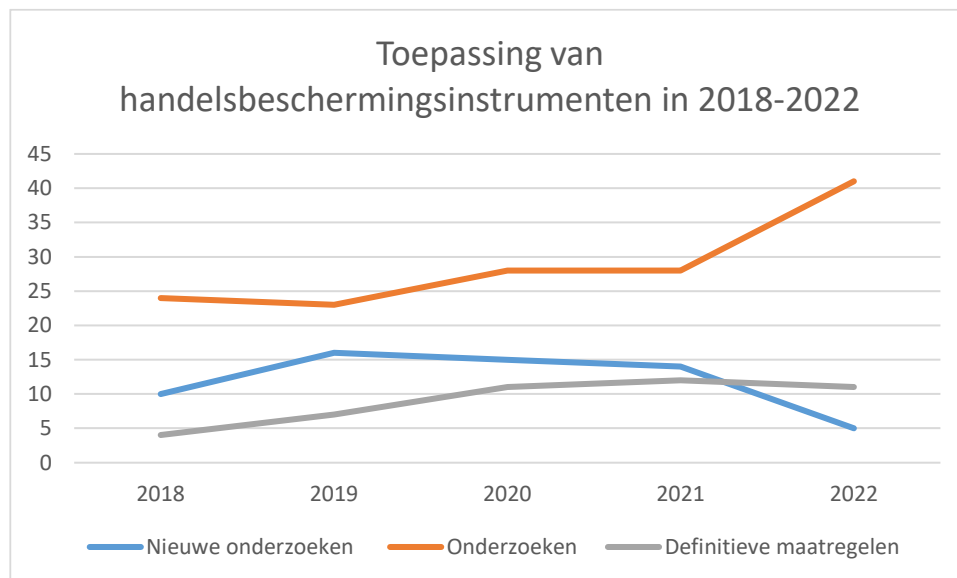
Anderzijds steeg het aantal geopende nieuwe onderzoeken in 2022 aanzienlijk, met 41 geopende nieuwe onderzoeken vergeleken met 28 in het voorgaande jaar. Deze bestonden onder andere uit 27 onderzoeken in verband met het vervallen van de bestaande maatregelen en vier tussentijdse nieuwe onderzoeken om het niveau van de bestaande maatregelen te herzien of aan te passen.

² Onjuist vermeld als 88 in het 40e jaarverslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsactiviteiten van de EU en het gebruik van handelsbeschermingsinstrumenten door derde landen ten aanzien van de EU in 2021.

³ Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB L 176 van 30.6.2016, blz. 21).

Het totale aantal openingen van alle antidumping- en antisubsidieonderzoeken was 46, het hoogste aantal van de afgelopen vijf jaar.

De Commissie heeft voorlopige rechten ingesteld in drie antidumpingonderzoeken en heeft elf zaken afgesloten met het instellen van definitieve rechten (acht antidumping- en drie antisubsidieonderzoeken). De Commissie beëindigde één antisubsidieonderzoek zonder maatregelen in te stellen, aangezien de klacht werd ingetrokken. In 2022 werden achttien onderzoeken in verband met het vervallen van maatregelen afgesloten met een bevestiging van het recht.



1.3. Vrijwaringsonderzoeken

In maart 2022 heeft de Commissie de in 2019 ingestelde vrijwaringsmaatregel van de EU voor de invoer van bepaalde staalproducten aangepast om rekening te houden met een invoerverbod voor staal uit Belarus en de Russische Federatie vanwege de beperkende maatregelen (sancties) van de EU⁴. Als gevolg hiervan werden de landspecifieke contingenten van deze twee landen van oorsprong opnieuw toegewezen aan andere leveranciers die onder de maatregel vallen⁵. In april 2022 heeft de Commissie de maatregel opnieuw aangepast om bepaalde landen waarmee de Unie een Economische Partnerschapsovereenkomst (EPO) heeft ondertekend in het toepassingsgebied op te nemen, aangezien deze landen eerder waren uitgesloten vanwege bepalingen in de EPO.

In juni 2022 heeft de Commissie naar aanleiding van het derde nieuwe onderzoek inzake de werking verschillende technische aanpassingen aangebracht in de werking van de

⁴ Verordening (EU) 2022/428 van de Raad van 15 maart 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB L 87 I van 15.3.2022, blz. 13).

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2022/434 van de Commissie van 15 maart 2022 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 tot instelling van definitieve vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten (PB L 88 van 16.3.2022, blz. 181).

vrijwaringsmaatregel voor staal⁶. Deze aanpassingen omvatten een verhoging van het niveau van liberalisering van 3 % naar 4 %, een actualisering van de lijst van ontwikkelingslanden waarop de maatregel van toepassing is, een aanpassing van sommige contingenten om onnodige verdringingseffecten te voorkomen en de globalisering van het contingentbeheer van twee productcategorieën. Bovendien heeft de Commissie de toepassing van de maatregel ten aanzien van Oekraïne opgeschort naar aanleiding van de ongekeerde maatregelen van de EU voor de liberalisering van de handel om de economie van Oekraïne te steunen.

In april 2022 publiceerde het Orgaan voor Geschillenbeslechting van de WTO zijn panelverslag in het geschil Europese Unie — Vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van bepaalde staalproducten (DS595), dat in maart 2020 door Turkije tegen de EU aanhangig was gemaakt. Het panelverslag was over het algemeen bevredigend voor de EU, maar het stelde een klein aantal inconsistenties met de WTO-regels vast in de vrijwaringsmaatregel van de EU. Deze hadden betrekking op de motivering van de Commissie in de oorspronkelijke vaststelling betreffende de dreiging van ernstige schade en het verband tussen onvoorziene ontwikkelingen en toegenomen invoer. Op 13 januari 2023 voerde de Commissie de uitspraak van het panel uit, waarmee de vrijwaringsmaatregel voor staal in overeenstemming werd gebracht met de WTO-regels.

De bilaterale vrijwaringsmaatregelen die in 2019 werden ingesteld op de invoer van indicarijst uit Cambodja en Myanmar in het kader van het stelsel van algemene preferenties, zijn in januari 2022 afgelopen. Er loopt een procedure over de maatregelen, die in januari 2023 is geopend, om een arrest van het Gerecht⁷ in deze zaak uit te voeren.

In 2022 zijn geen nieuwe vrijwaringsonderzoeken geopend.

1.4. Verificaties bij onderzoeken

In 2022 was er weliswaar een duidelijke terugkeer naar controlebezoeken ter plaatse, toch zag de Commissie zich genoodzaakt om in bepaalde onderzoeken nog steeds kruislingse controles op afstand uit te voeren vanwege de aanhoudende risico's en reisbeperkingen in verband met COVID-19.

In 2022 heeft de Commissie gegevens van 178 ondernemingen geverifieerd. Hiervan waren er 129 controles ter plaatse, en werden de gegevens van 49 ondernemingen geverifieerd door middel van kruislingse controles op afstand. Dit is een aanzienlijke verandering ten opzichte van 2021, toen er slechts twaalf controles ter plaatse waren, wat een welkome terugkeer naar de praktijk van vóór de pandemie betekent.

2. DOELTREFFENDE TOEPASSING EN HANDHAVING VAN HANDELSBESCHERMINGSINSTRUMENTEN

2.1. Monitoring, toezicht en handhaving van de maatregelen (zie bijlagen J, K, M en Q)

Voor een effectief en geloofwaardig handelsbeschermingsbeleid is het essentieel dat wanneer maatregelen worden ingesteld, deze worden nageleefd en het beoogde doel bereiken. Daartoe

⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2022/978 van de Commissie van 23 juni 2022 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 tot instelling van een definitieve vrijwaringsmaatregel ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten (PB L 167 van 24.6.2022, blz. 58).

⁷ Zaak T-246/19 Koninkrijk Cambodja en Cambodia Rice Federation/Commissie

beschikt de Commissie over de instrumenten voor het monitoren van het effect van antidumping- en compenserende rechten op de invoerstromen van producten waarop maatregelen van toepassing zijn, en over juridische mechanismen om op te treden wanneer de maatregelen worden geabsorbeerd of ontweken.

Bij het monitoren van maatregelen wordt getracht dergelijke praktijken aan te pakken en fraude te voorkomen door risicogebieden te definiëren en handelsstromen en marktontwikkelingen te analyseren; door informatie te verstrekken om de nodige maatregelen te nemen (bijv. onderzoeken naar ontwijking en absorptie van rechten, tussentijdse nieuwe onderzoeken of nieuwe onderzoeken ten behoeve van een nieuwe exporteur, contact met nationale overheidsinstanties), door de douaneautoriteiten te waarschuwen en de feedback van douane en marktdeelnemers te beoordelen en samen te werken met de handhavingsdiensten (OLAF en nationale douane). De Commissie is zich ervan bewust dat rechten kunnen worden ontdoken en geeft daarom voorrang aan zaken met een hoger risico. In dergelijke gevallen zijn er al speciale toezichtclausules opgenomen in de verordeningen waarbij maatregelen worden ingesteld om de risico's van ontwijking door middel van bedrijfsomleiding tot een minimum te beperken. In 2022 waren dergelijke toezichtclausules opgenomen in alle verordeningen waarbij definitieve maatregelen werden ingesteld. Eind 2022 waren toezichtclausules van toepassing op de invoer van 58 producten waarvoor maatregelen van kracht waren.

De Commissie heeft ook in 2022 het in 2020 ingestelde toezicht op de invoer van staal, aluminium en bio-ethanol voortgezet. De toezichtgegevens werden maandelijks gepubliceerd op de openbare pagina “toezicht/monitoring van invoer”⁸ van de website van DG Handel.

Dergelijke monitoring kan bijdragen tot het opsporen van ontwijkingspraktijken. Er is sprake van ontwijking wanneer na de instelling van handelsbeschermingsmaatregelen een verandering in de structuur van het handelsverkeer voor de producten in kwestie wordt vastgesteld, die het gevolg is van een praktijk waarvoor, afgezien van de instelling van de maatregelen, onvoldoende reden of economische rechtvaardiging bestaat. Deze praktijk kan bestaan uit het verzenden van het product via een land dat niet aan rechten is onderworpen (overlading), het licht wijzigen van het product zodat de rechten niet van toepassing zijn, of het exporteren via een producent-exporteur met lagere individuele antidumping- of compenserende rechten (bedrijfsomleiding). Absorptie doet zich voor wanneer producenten-exporteurs in derde landen besluiten om de prijzen voor de EU te verlagen om het beoogde effect van de rechten op hun producten te minimaliseren of teniet te doen.

Juist om dergelijke activiteiten aan te pakken, heeft de Commissie in 2022 twee nieuwe onderzoeken naar ontwijking en één naar de absorptie van rechten geopend. Het eerste onderzoek naar ontwijking had betrekking op de mogelijke ontwijking van antidumpingmaatregelen op de invoer van roestvrijstalen hulpstukken voor buisleidingen, door stomplassen te bevestigen, uit China via Maleisië. De tweede betrof mogelijke ontwijking van antidumpingmaatregelen op de invoer van warmgewalste platen en rollen van roestvrij staal uit Indonesië via Turkije. Het onderzoek naar absorptie van rechten had betrekking op antidumpingmaatregelen ten aanzien van optischevezelkabels uit China. Uit het verzoek bleek dat een verlaging van de Chinese uitvoerprijzen de beoogde corrigerende werking van de geldende maatregelen leek te belemmeren. De verlaging van de uitvoerprijzen kon niet worden

⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>

verklaard door een verlaging van de prijs van de belangrijkste grondstof of een verandering in de productmix.

In 2022 sloot de Commissie onderzoeken naar ontwijking af in verband met antidumping- en compenserende maatregelen die in 2020 waren ingesteld op stoffen van glasvezels van oorsprong uit China en Egypte. Stoffen van glasvezels worden bijvoorbeeld gebruikt bij de productie van bladen voor windturbines, de productie van uitrusting voor boten, vrachtwagens en sportartikelen en in renovatiesystemen voor leidingen. De ontwikkelingspraktijken hadden betrekking op een toename van de invoer van stoffen van glasvezels uit Marokko en Turkije nadat antidumping- en compenserende maatregelen op deze producten waren ingesteld. De onderzoeken hadden betrekking op de invoer van de belangrijkste grondstoffen voor stoffen van glasvezels uit China naar Marokko en Turkije, waar deze grondstoffen tot stoffen van glasvezels werden verwerkt en vervolgens naar de Unie werden uitgevoerd. Uit de onderzoeken bleek dat de aantijgingen over ontwijking juist waren en de Commissie breidde daarom zowel de antidumping- als de compenserende maatregelen uit tot Marokko en Turkije. Deze onderzoeken zijn kenmerkend voor de uitdagingen die voortvloeien uit het Chinese “Belt and Road”-beleid en de vastberadenheid van de Commissie om krachtig op te treden tegen de daaruit resulterende oneerlijke handel.

De Commissie sloot in 2022 ook een onderzoek naar absorptie van rechten op maatregelen ten aanzien van glasvezels uit Egypte af. Uit het onderzoek bleek dat de Egyptische producenten-exporteurs hun prijzen hadden verlaagd om de doeltreffendheid van de in 2020 ingestelde antidumpingrechten te ondermijnen. Naar aanleiding van het onderzoek naar absorptie van rechten heeft de Commissie de dumpingmarges dienovereenkomstig herberekend, wat tot een verhoging van de ingestelde maatregelen met 13,1 % heeft geleid. Uit deze maatregelen blijkt dat de Commissie vastbesloten is om alle vormen van oneerlijke handel aan te pakken, waaronder ontwijking en absorptie van handelsbeschermingsmaatregelen.

In 2022 heeft de Commissie meer dan tien prijsverbintenissen voor citroenzuur uit China en polyethyleentereftalaat uit India/Indonesië onderzocht om zich ervan te vergewissen dat de aan de exporteurs toegekende schorsingen van rechten daadwerkelijk gerechtvaardigd waren. Er werden geen onregelmatigheden gevonden die aanleiding zouden geven tot intrekking van de verbintenissen.

2.2. Bescherming van Europese kleine en middelgrote ondernemingen

Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) ondervinden meer problemen dan grotere ondernemingen om gebruik te kunnen maken van de handelsbeschermingsinstrumenten. Gezien de belangrijke rol die deze ondernemingen in de economie spelen en hun grotere kwetsbaarheid wanneer zij met oneerlijke concurrentie van ingevoerde producten worden geconfronteerd, is het voor de Commissie een prioriteit dat zij gebruik kunnen maken van de rechten en voordelen van handelsbescherming, indien dit gerechtvaardigd is. Als gevolg hiervan heeft de Commissie dergelijke ondernemingen voortdurend ondersteund door richtsnoeren te bieden via haar kmo-helppdesk, de hoeveelheid vereiste informatie in vragenlijsten te verminderen en, waar mogelijk, onderzoektijdvakken af te stemmen op hun boekjaar.

In 2022 zorgde de Commissie ervoor dat haar online informatiepakket, dat voorheen alleen in het Engels beschikbaar was, in alle andere EU-talen kon worden geraadpleegd. Deze werden in 2022 250 keer gedownload en de webpagina over handelsbeschermingsinstrumenten voor kmo's werd bijna 800 keer geraadpleegd. De Commissie heeft ook samen met

vertegenwoordigers van het bedrijfsleven onderzocht hoe de toegang tot de handelsbeschermingsinstrumenten voor kmo's verder kan worden verbeterd.

Ondanks de beperkte middelen van kmo's, weerhield dit hen er niet van om in 2022 betrokken te zijn bij handelsbeschermingsactiviteiten. Met name in de nieuwe onderzoeken die zijn geopend naar platbulbstaal van oorsprong uit China en Turkije bestaat de bedrijfstak van de Unie uitsluitend uit kmo's. Platbulbstaal is een belangrijk onderdeel in de scheepsbouwsector. Ook bij het onderzoek naar navulbare vaten behoorden verschillende kmo's betrokken als klager. Verder heeft de Commissie in 2022 de antidumpingonderzoeken naar de invoer van keramische tegels uit Turkije en India voortgezet. Deze sector bestaat weliswaar uit kmo's, maar is goed georganiseerd, waardoor keramiek producerende ondernemingen het hoofd kunnen bieden aan oneerlijke concurrentie door invoer met dumping.

2.3. Sociale en milieunormen in het kader van handelsbeschermingsinstrumenten

Wijzigingen in de antidumpingbasisverordening in december 2017 hebben ertoe geleid dat bij antidumpingonderzoeken ook rekening wordt gehouden met sociale en milieunormen. Meer bepaald moet de Commissie in de EU voor onderzoeken naar invoer uit landen met significante marktverstoringen een geschikt representatief land selecteren om een niet-verstoorde normale waarde te berekenen. Als er meer dan één mogelijk representatief land is dat over passende gegevens beschikt, kunnen de uiteenlopende niveaus van sociale en milieunormen een doorslaggevend element vormen. In de vier onderzoeken waarbij dit in 2022 een probleem had kunnen zijn, was dit echter geen punt van overweging, omdat er in elke zaak slechts één representatief land beschikbaar was met geschikte gegevens die betrekking hadden op het specifieke product. Daarom was het niet nodig om het niveau van de sociale en milieunormen in die context te evalueren.

Uit de verdere wijzigingen van de basisantidumpingwetgeving in juni 2018, naar aanleiding van de modernisering van de handelsbeschermingsinstrumenten, bleek opnieuw de inzet van de EU voor hoge sociale en milieunormen. Door één van de veranderingen die destijds werden ingevoerd, konden de kosten van naleving van de sociale en milieunormen binnen de EU voortaan worden meegenomen in de berekening van de nagestreefde winstprij. Bij onderzoeken kunnen de productiekosten van producenten in de Unie ook kosten omvatten die worden gemaakt om te voldoen aan multilaterale milieuovereenkomsten en belangrijke verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie. Er wordt niet alleen rekening gehouden met de werkelijk gemaakte kosten, maar ook met toekomstige kosten tijdens de levensduur van de maatregelen die voortvloeien uit de naleving van deze normen. In dergelijke zaken waarin maatregelen worden ingesteld op het niveau van de schademarges, zorgt het meerekenen van deze kosten voor een hogere bescherming. In drie van de acht antidumpingonderzoeken waarbij in 2022 definitieve maatregelen werden ingesteld, werden geen claims ingediend voor kosten in verband met sociale en milieunormen (ijzeren en stalen bevestigingsmiddelen uit China, calciumsilicium uit China en superabsorberende polymeren uit de Republiek Korea). In de overige vijf zaken werden verschillende bedragen toegevoegd aan de productiekosten, waardoor het beoogde winstniveau werd verhoogd. Het ging hierbij om grafietelektrodesystemen uit China, corrosiebestendig staal uit Rusland en Turkije en elektrolytisch verchroomd staal uit China en Brazilië. Behalve in het geval van het corrosiebestendig staal uit Rusland waren de maatregelen allemaal gebaseerd op dumpingmarges, zodat de correcties van de richtprijs geen invloed konden hebben op het uiteindelijke niveau van de ingestelde maatregelen. In het geval van Rusland werden de

maatregelen voor twee producenten-exporteurs en “alle anderen” echter gebaseerd op de schademarge, aangezien de regel van het laagste recht van toepassing was, wat resulteerde in een hoger beschermingsniveau als de kosten niet in aanmerking waren genomen.

Tot slot kunnen sociale en milieunormen in overweging worden genomen bij besluiten over aangeboden verbintenissen. Dit kwam in 2022 echter in geen enkele zaak voor.

2.4. Toetsing door de EU-rechter (bijlage S)

Het Gerecht en het Hof van Justitie hebben zich in 2022 in 44 arresten en beschikkingen uitgesproken over zaken in verband met handelsbeschermingsinstrumenten. Het Gerecht heeft 35 uitspraken gedaan, terwijl het Hof van Justitie negen beroepszaken heeft beslecht. In 2022 werden 16 nieuwe zaken in verband met handelsbeschermingsinstrumenten aanhangig gemaakt, negen zaken bij het Gerecht, vijf beroepszaken bij het Hof van Justitie en twee verzoeken om een prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie.

De jurisprudentie van 2022 biedt interessante inzichten in verschillende aspecten van de analyse van prijseffecten, met name prijsonderbieding en prijsbederf; de ontvankelijkheid van rechtsvorderingen tegen handelsbeschermingsmaatregelen, met name in de kwestie van de representativiteit en het vermogen van importeurs en hun verenigingen om in dergelijke gevallen gerechtelijke procedures in te stellen; de uitvoering van gerechtelijke uitspraken, de interpretatie de antisubsidiebasisverordening⁹ en procedurele regels die van toepassing zijn op het openen van onderzoeken naar ontwijking.

3. ACTIVITEITEN VAN DE RAADADVISEUR-AUDITEUR

De raadadviseur-auditeur ontving in 2022 25 verzoeken om inschakeling en hield acht hoorzittingen in verband met de activiteiten op het gebied van handelsbeschermingsinstrumenten.

De raadadviseur-auditeur heeft de gevestigde praktijk gehandhaafd dat belanghebbenden zich eerst tot de met het onderzoek belaste diensten van de Commissie moeten wenden. Met name in zaken waarin belanghebbenden hun verzoek om inschakeling tegelijkertijd bij zowel de diensten van de Commissie als de raadadviseur-auditeur hadden ingediend, zou de raadadviseur-auditeur alleen interveniëren als er geen wederzijds aanvaardbare oplossing kon worden gevonden. In de meeste van deze zaken konden de belanghebbenden de problemen rechtstreeks met de onderzoeksteams oplossen.

De belangrijkste kwesties die tijdens de hoorzittingen aan de orde kwamen, betroffen verzoeken om aanvullende openbaarmaking of bezwaren tegen de feiten en bevindingen. Eenmaal heeft de raadadviseur-auditeur op verzoek van de betrokken partij de termijn voor het indienen van opmerkingen verlengd. In alle gevallen werd met de diensten overeengekomen om de betreffende kwesties opnieuw te onderzoeken en/of om opheldering te verstrekken. Vanwege de voortdurende COVID-19-omstandigheden werden alle hoorzittingen op afstand gehouden, wat efficiënt en eenvoudiger bleek te zijn omdat er niet meer gereisd hoefde te worden.

⁹ Verordening (EU) 2016/1037 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB L 176 van 30.6.2016, blz. 55).

4. DE IMPACT VAN DE RUSSISCHE AANVALSOORLOG TEGEN OEKRAÏNE OP DE PRAKTIJK EN HET BELEID MET BETREKKING TOT HANDELSBESCHERMING.

Naar aanleiding van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde Russische militaire agressie tegen Oekraïne besloot de EU in juni 2022 om de invoerrechten op alle Oekraïense uitvoer naar de EU gedurende één jaar op te schorten en alle geldende handelsbeschermingsmaatregelen van de EU met betrekking tot de invoer van goederen uit Oekraïne in te trekken. Op [05/06/2023] werd goedkeuring verleend voor de verlenging met nog een jaar. Deze opschorting is een belangrijke maatregel om de producenten-exporteurs en de economie van Oekraïne te steunen en het land te helpen zijn handelspositie met de EU te handhaven. Wat de handelsbeschermingsmaatregelen betreft, heeft de schorsing betrekking op antidumpingrechten op twee producten: warmgewalste platte producten van ijzer, niet-gelegeerd of ander gelegeerd staal en bepaalde naadloze buizen en pijpen van ijzer of staal. De vrijwaringsmaatregel van de EU voor staal werd ook opgeschort voor de invoer uit Oekraïne.

De opschorting heeft gevolgen voor *de inning* van antidumpingrechten, maar de maatregelen blijven vanuit technisch oogpunt van kracht in overeenstemming met de antidumpingbasisverordening. Dit aspect was van belang in het kader van het onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen voor warmgewalste platte producten van ijzer, niet-gelegeerd of ander gelegeerd staal, toen Eurofer, de indiener van het verzoek, na de opening van het onderzoek in verband met het vervallen van maatregelen zijn verzoek met betrekking tot Oekraïne introk. Eurofer was van oordeel dat het, gezien de algemene geopolitieke context en de ontwikkelingen sinds de indiening van het oorspronkelijke verzoek om een onderzoek in verband met het vervallen van maatregelen, namelijk de vernietiging van een groot deel van de warmgewalste platte capaciteit in Oekraïne en van de Oekraïense energie-infrastructuur, niet langer passend was een onderzoek in verband met het vervallen van maatregelen tegen Oekraïne in te stellen. Bovendien was Eurofer van mening dat de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne van blijvende aard zouden zijn en dat niet verwacht wordt dat de staalcapaciteit in Oekraïne op korte of middellange termijn weer normaal zal functioneren. Op grond hiervan beëindigde de Commissie in februari 2023 het nieuwe onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen ten aanzien van Oekraïne. Als gevolg hiervan vervielen de antidumpingmaatregelen die van kracht waren op deze producten uit Oekraïne. De overige antidumpingmaatregelen ten aanzien van Oekraïne op de invoer van naadloze buizen en pijpen, van ijzer of staal, zouden normaal gesproken in oktober 2023 aflopen.

Wat betreft de antidumpingmaatregelen op de invoer uit Rusland en Belarus waarvoor beperkende maatregelen (sancties) gelden, heeft de Commissie in het kader van lopende onderzoeken en nieuwe onderzoeken zorgvuldig overwogen of deze maatregelen van kracht moeten blijven, ongeacht de gevolgen van de sancties voor de handel. De Commissie concludeerde dat ze van kracht moesten blijven. Sancties die de invoer beperken of verbieden zijn weliswaar van invloed op de omvang van de invoer van de producten in kwestie, maar dit aspect alleen is niet van invloed op de bevindingen in onderzoeken die het bestaan van schade veroorzakende, oneerlijke handelspraktijken aantonen.

Met betrekking tot de in punt 1.3 vermelde vrijwaringsmaatregelen zijn de contingenten die eerder in het kader van de vrijwaringsmaatregel voor staal aan Rusland en Belarus waren toegewezen, herverdeeld over andere exporterende landen, in verhouding tot hun aandeel in de totale invoer in 2021. Met deze herverdeling konden de staalcontingenten van de EU maximaal worden benut, zodat de behoeften van de staalgebruikers in de EU veilig werden gesteld.

5. AANPAK VAN HANDELSBESCHERMINGSACTIVITEITEN TEGEN DE EU

Wanneer EU-uitvoer in een derde land het voorwerp wordt van een procedure inzake handelsbeschermingsinstrumenten, bieden de diensten van de Commissie ondersteuning. In dergelijke gevallen stellen de diensten van de Commissie, in samenwerking met de bedrijfstak en vaak ook de betrokken lidstaten, een verdedigingsstrategie op en treden zij op in het kader van procedures inzake handelsbeschermingsinstrumenten van derde landen.

Dergelijk optreden is bedoeld om te voorkomen dat er ongerechtvaardigde en oneerlijke handelsbeschermingsmaatregelen worden ingesteld. Alle WTO-leden hebben weliswaar het recht om handelsbeschermingsonderzoeken uit te voeren en maatregelen in te stellen, maar het is van het grootste belang dat dergelijke onderzoeken en maatregelen in overeenstemming zijn met de desbetreffende multilaterale en bilaterale regels. Handelsbeschermingsonderzoeken die in strijd zijn met deze regels, creëren onnodige handelsbelemmeringen en kunnen in bepaalde gevallen de voordelen van de in het kader van handelsovereenkomsten toegekende preferenties tenietdoen.

Gemiddeld komen de diensten van de Commissie tussen in ongeveer 40 tot 50 zaken van derde landen per jaar. Afhankelijk van het economische en systemische belang van een zaak, kunnen er schriftelijke of mondelinge interventies plaatsvinden op technisch en politiek niveau in het kader van de procedure. De Commissie stelt in voorkomende gevallen ook belangrijke onderzoeken aan de orde tijdens verschillende vergaderingen van handelscomités of andere besprekingen op hoog niveau.

Bijzonder middelenintensief en systeemrelevant zijn antisubsidieprocedures die gericht zijn op EU-subsidieprogramma's, waarbij de Commissie als belanghebbende partij actief deelneemt aan de onderzoeken. In 2022 werden door de VS zaken aanhangig gemaakt met betrekking tot olijven en deegwaren, door Canada met betrekking tot geraffineerde suiker en door China met betrekking tot aardappelzetmeel.

Wanneer de Commissie van mening is dat ingestelde maatregelen onverenigbaar zijn met multilaterale of bilaterale verplichtingen, kan zij haar toevlucht nemen tot het aanvechten van dergelijke gevallen bij de WTO of in een bilaterale geschillenbeslechtingsprocedure (in het kader van een vrijhandelsovereenkomst). Deze procedures kunnen een uitdaging vormen, niet alleen wat betreft de investering van middelen, maar ook gezien de mogelijke gevolgen van een ongunstig resultaat.

In 2022 heeft de Commissie haar deelname voortgezet aan de geschillenbeslechtingsprocedure van de WTO met betrekking tot de antidumpingmaatregelen voor diepgevroren frieten door Colombia, die in januari 2020 van start ging met WTO-overleg. Het resultaat, in december 2022, was grotendeels in het voordeel van de EU. De Commissie voert nu besprekingen met Colombia over de uitvoering van de uitspraak.

In de WTO-zaak over de antidumping- en compenserende rechten van de VS op rijpe olijven uit Spanje heeft het Orgaan voor Geschillenbeslechting van de WTO in december 2021 het eindverslag van het panel goedgekeurd waarin deze rechten in strijd met de WTO-regels worden verklaard. Ondanks het gunstige panelverslag blijven er maatregelen van kracht. In juli 2022 startte de VS een procedure om de uitspraak van het WTO-panel uit te voeren. De overeengekomen periode voor deze uitvoering is op 14 januari 2023 verstreken.

Op bilateraal vlak bracht het panel in de zomer van 2022 zijn verslag uit in de geschillenbeslechtsingsprocedure betreffende de vrijwaringsmaatregelen van Zuid-Afrika tegen de uitvoer van bevroren kip uit de EU (oorspronkelijk ingesteld in 2018), waarin de meeste argumenten van de EU werden aanvaard. Hoewel de maatregelen al verstreken waren voordat het verslag uitkwam, is dit een overwinning die van systemisch belang is en een sterk precedent schept voor toekomstige vrijwaringsmaatregelen. Het panel oordeelde dat de vrijwaringsmaatregel niet evenredig was en verder ging dan wat nodig was om ernstige schade te herstellen of te voorkomen. Bovendien oordeelde het panel dat het tijdsverloop tussen het onderzoek en de goedkeuring van de vrijwaringsmaatregel buitensporig was en niet in overeenstemming met de economische partnerschapsovereenkomst (EPO) tussen de EU en de Ontwikkelingsgemeenschap van Zuidelijk Afrika (SADC). Hoewel vrijwaringsmaatregelen in uitzonderlijke omstandigheden rechtmatig kunnen worden ingesteld om een sterke stijging van de invoer die een bedreiging vormt voor de nationale bedrijfstak tijdelijk tegen te gaan, moeten ze wel voldoen aan de in de overeenkomst vastgelegde wettelijke vereisten.

Verschillende handelsbeschermingszaken werden besproken in reguliere of ad-hocbijeenkomsten van handelscomités, zoals de Samenwerkingsraad van de Golf, Korea, en in de WTO-comités inzake antidumping-, antisubsidie- en vrijwaringsmaatregelen – zie punt 5.

Interventies van de Commissie in procedures inzake handelsbeschermingsinstrumenten van derde landen, waarbij de aandacht werd gevestigd op juridische inconsistenties en systeemfouten, hebben een belangrijke rol gespeeld bij het voorkomen van de instelling of het verminderen van de negatieve gevolgen van maatregelen. Hieronder worden enkele van de succesvolle inspanningen van de Commissie in 2022 uitgelicht en meer gevallen worden beschreven in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie:

- In maart 2022 heeft Canada de belanghebbenden in kennis gesteld van zijn voornemen om een onderzoek in verband met het vervallen van maatregelen betreffende de invoer van gefabriceerde industriële stalen componenten (FISC) uit onder meer Spanje te openen. De Commissie heeft zich met succes uitgesproken tegen het openen van dit onderzoek in verband met het vervallen van maatregelen, waarbij zij erop wees dat de Spaanse invoer zeer gering was en geen verband hield met de schade die de Canadese bedrijfstak zou hebben geleden. Als gevolg hiervan liepen de maatregelen in mei 2022 af, zoals gepland. Het economisch belang van de EU bedroeg ongeveer 150 miljoen EUR.
- In april 2021 opende de Samenwerkingsraad van de Golf een antidumpingonderzoek tegen de invoer van elektrische accu's (voertuigaccu's), onder meer uit Spanje. Na tussenkomst van de Commissie werd de Spaanse invoer in augustus 2022 uitgesloten van het onderzoek vanwege een minimale dumpingmarge. Het economisch belang van de EU bedroeg ongeveer 40 miljoen EUR.
- In juli 2022 beëindigde de internationale handelscommissie van de VS het antidumpingonderzoek naar de invoer van acrylnitril-butadiëenrubber (AB-rubber) uit verschillende landen, waaronder Frankrijk, nadat was vastgesteld dat de invoer van AB-rubber uit deze landen de bedrijfstak van de VS geen schade berokkende. Er werden geen maatregelen ingesteld op de EU-uitvoer met een economisch belang van 37 miljoen EUR.

Eind 2022 waren er 170 handelsbeschermingsmaatregelen van kracht die van invloed waren op de uitvoer van de EU, acht minder dan in 2021. Voor het eerst sinds 2012 is het totale aantal van kracht zijnde maatregelen gedaald. Het antidumpinginstrument is nog steeds het meest gebruikte handelsbeschermingsinstrument. Eind vorig jaar golden er 126 antidumpingrechten voor de uitvoer

van de EU of bepaalde lidstaten (129 in 2021), gevolgd door 37 vrijwaringsmaatregelen (ten opzichte van 39 in 2021). De trends in 2022 wijzen op een afname van het aantal geldende antidumping- en vrijwaringsmaatregelen, maar het aantal antisubsidierechten voor uitvoer uit de EU blijft hetzelfde als in 2021 (7).

Wat betreft nieuwe onderzoeken die tegen de Europese Unie en de lidstaten werden geopend, was er een opmerkelijke daling in 2022, aangezien er slechts zeven nieuwe onderzoeken werden geopend, bestaande uit drie antidumping- en vier vrijwaringsprocedures, vergeleken met 26 in 2021. Dit aantal nieuwe onderzoeken is ook een van de laagste van de afgelopen tien jaar. Deze dalende trend kwam ook tot uiting in nieuwe maatregelen die door derde landen werden ingesteld. In 2022 werden twaalf nieuwe maatregelen ingesteld, een scherpe daling ten opzichte van de dertig maatregelen in 2021. Bij de twaalf nieuw ingestelde rechten ging het in tien gevallen om antidumpingrechten (achttien in 2021) en in twee gevallen om vrijwaringsrechten (elf in 2021).

De VS maken het vaakst gebruik van de handelsbeschermingsinstrumenten tegen uitvoer uit de EU: er zijn 38 maatregelen van kracht. Daarna volgen China en Turkije met elk achttien, dan Brazilië met elf, en Canada en Indonesië met negen van kracht zijnde maatregelen. De lijst van regelmatige gebruikers van handelsbeschermingsinstrumenten wordt vervolledigd door Australië, India en Zuid-Afrika, die in 2022 elk zeven maatregelen hadden genomen die van invloed waren op de EU-uitvoer.

6. ACTIVITEITEN IN HET KADER VAN DE WTO

Elk jaar organiseert de WTO in het voor- en najaar vergaderingen van het Comité subsidies en compenserende maatregelen, het Antidumpingcomité en het Comité vrijwaringsmaatregelen. Daarnaast zijn er in het kader van het Antidumpingcomité ook vergaderingen van de werkgroep over uitvoering. Hoewel de vergaderingen in april en oktober in een hybride vorm plaatsvonden, waren de meeste afgevaardigden persoonlijk aanwezig.

De werkzaamheden van deze comités zijn belangrijk voor het evalueren van de werking van de verschillende overeenkomsten, waardoor WTO-leden standpunten en informatie van algemene aard kunnen uitwisselen en individuele handelsbeschermingszaken die zorgen baren onder de aandacht kunnen brengen.

In de Comités vrijwaringsmaatregelen van de WTO was de EU zeer actief in het verdedigen van haar vrijwaringsmaatregelen tegen kritiek van Brazilië, Japan, China, Turkije, Zwitserland, India, Korea en Rusland. In veel gevallen werd aangevoerd dat de maatregelen beëindigd hadden moeten worden na het panelverslag in het geschil; Europese Unie — Vrijwaringsmaatregelen voor bepaalde staalproducten werden bekendgemaakt. De EU heeft ook haar bezorgdheid geuit over de vrijwaringspraktijken van andere leden, waaronder Indonesische onderzoeken naar sigarettenpapier en kleding(toebehoren), het onderzoek van Marokko naar gecoate houten panelen, het onderzoek van Turkije naar garen van nylon en slijpkogels en soortgelijke artikelen voor molens, en het onderzoek van de VS naar fotonvoltaïsche cellen van silicium.

In het Antidumpingcomité benadrukte de EU haar bezorgdheid over onderzoeken naar de invoer van diepgevroren frieten uit België, Nederland en Duitsland en naar diepgevroren pluimvee uit Polen, Spanje, Ierland en Denemarken door de Zuid-Afrikaanse douane-unie (SACU). Daarnaast verdedigde de EU haar onderzoeken naar elektroplaat met gerichte korrels, vetzuren, aluminium wielen en bevestigingsmiddelen tegen kritiek van respectievelijk Japan, Indonesië, Marokko en China.

In het speciale Comité subsidies en compenserende maatregelen werd het nieuwe onderzoek van de in 2021 gedane subsidiekennisgevingen voortgezet. Het aantal kennisgevingen blijft laag: 95 van de 164 WTO-leden hebben bij de laatste ronde in 2021 geen kennisgevingen gedaan. De EU moedigde een betere naleving van de transparantieplichtingen onder de Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen aan, wat van cruciaal belang is om de impact van subsidies in de wereldhandel te begrijpen.

In het reguliere Comité subsidies en compenserende maatregelen heeft de EU gereageerd op klachten van zowel China als Indonesië, door de motivering toe te lichten voor de compenserende financiële steun die China verleent aan ondernemingen in Indonesië. De EU uitte haar bezorgdheid over de antisubsidiezaak van China tegen de EU in verband met aardappelzetmeel en over de compenserende maatregelen van de VS tegen olijven uit Spanje, met name over de uitvoering van het panelverslag van de WTO. De besprekingen over het effect van subsidies op overcapaciteit werden voortgezet en het IMF, de OESO, de Wereldbank en de WTO presenteerden een verslag over subsidies, handel en internationale samenwerking¹⁰.

De EU nam deel aan de Antidumpingwerkgroep over uitvoering, waar de deelnemers spraken over het bepalen van de levensvatbaarheid van de binnenlandse verkoop bij de berekening van de dumpingmarge; de behandeling van gelieerde partijen voor de vaststelling van de rechten, waarbij het onderzochte product en soortgelijke producten worden gedefinieerd; productvergelijkingen bij de berekening van dumpingmarges en onderzoeken in het kader van herzieningsprocedures. Deze discussies dragen bij tot een beter begrip van de praktijken van andere onderzoeksautoriteiten.

De nieuwe WTO-overeenkomst over visserijsubsidies werd tijdens de 12e ministeriële conferentie in juni 2022 gesloten om een einde te maken aan niet-duurzame visserijsubsidies in overeenstemming met duurzame-ontwikkelingsdoelstelling 14.6¹¹. De WTO-onderhandelingen over de nog openstaande kwesties worden voortgezet om tot een alomvattende overeenkomst te komen. In 2022 zijn de medesponsorleden van de WTO ook begonnen met werkzaamheden in verband met subsidies in het kader van het initiatief ministeriële verklaringen over de hervorming van de subsidies voor fossiele brandstoffen¹² en over de gestructureerde besprekingen over de duurzaamheid van de handel en het milieu¹³.

De trilaterale samenwerking met de VS en Japan werd in 2022 voortgezet en was gericht op het aanpakken van marktverstorende beleidsmaatregelen en praktijken, waaronder subsidies die momenteel niet voldoende worden aangepakt door de WTO-regels. Er werden beperkte uitwisselingen gedaan over de coördinatie van instrumenten en de regelgeving, maar er werd wel erkend dat de huidige regels van de Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen niet geschikt zijn om alle subsidiepraktijken, met name in China, in kaart te brengen. De partners concentreerden zich op het identificeren van concrete voorbeelden en het uitwisselen van informatie over niet-marktgeoriënteerd gedrag in verschillende sectoren.

CONCLUSIE

In 2022 daalde het aantal nieuwe onderzoeken dat werd geopend vanwege het lagere aantal klachten dat van het bedrijfsleven werd ontvangen, overeenkomstig de wereldwijde daling als gevolg van de bijzondere marktomstandigheden in de afgelopen periode. Tezelfdertijd werd

¹⁰ [Subsidies-Trade-and-International-Cooperation-April-19-ci.pdf \(worldbank.org\)](#)

¹¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm

¹² https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/fossil_fuel_e.htm

¹³ https://www.wto.org/english/tratop_e/tessd_e/tessd_e.htm

een groot aantal nieuwe onderzoeken geopend, wat bijdroeg aan een hoge werklast voor het jaar. Door de instelling van maatregelen in 2022 waren er aan het eind van het jaar maar liefst 177 handelsbeschermingsmaatregelen van kracht. De Commissie bleef prioriteit geven aan het waarborgen van de effectiviteit van deze maatregelen, waarbij veel aandacht werd besteed aan het monitoren van maatregelen met een hoog risico en het aanpakken van alle activiteiten die bedoeld zijn om het effect van de handelsbeschermingsmaatregelen van de EU te ondermijnen. De Commissie trad ook verder met succes op in verschillende handelsbeschermingszaken van derde landen tegen de EU of haar lidstaten.